
archivos analíticos de políticas educativas

Revista académica evaluada por pares, independiente,
de acceso abierto y multilingüe



Arizona State University

Volumen 21 Número 91

23 de diciembre 2013

ISSN 1068-2341

Una mirada a la gestión educativa local en el marco de la descentralización. El caso de dos municipalidades en Perú

Fanni Muñoz

Pontificia Universidad Católica del Perú
Perú

Citación: Muñoz, F. (2013) Una mirada a la gestión educativa local en el marco de la descentralización. El caso de dos municipalidades en Perú *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 21 (91). Recuperado [date] <http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/1272>

Resumen: Este artículo, a través del análisis de dos municipalidades en el norte del Perú, examina el funcionamiento del gobierno local y el papel que asigna a la educación, en el marco de la descentralización. Este importante proceso de reforma del Estado se viene implementando hace once años y está posibilitando que gobiernos regionales y locales impulsen iniciativas de gestión descentralizada de la educación. Ello ocurre en un contexto global en el que los gobiernos latinoamericanos vienen promoviendo diferentes iniciativas para mejorar su calidad. Se muestra cómo se organizan dos municipalidades de la Región Piura (Paita y Morropón) y cómo están desarrollando estrategias para asumir las nuevas competencias y responsabilidades en educación que les asigna la reforma estatal. Con este marco se analiza la existencia de diferentes lógicas, composición y capacidades en sus burocracias al asumir la educación como función en condiciones y entornos específicos. El estudio muestra que existen serias dificultades para instaurar el modelo de gestión gerencial, particularmente porque no se cuenta con una burocracia calificada. Los casos analizados evidencian que, si bien las municipalidades desarrollan acciones efectivas en educación, principalmente dirigidas a la infancia, la educación no constituye una prioridad de la gestión municipal. Estos estudios de casos permiten comprender la complejidad de los cambios en la gestión local en el contexto de descentralización. Las estrategias seguidas ofrecen pistas para la implementación de una gestión educativa descentralizada.

Página web: <http://epaa.asu.edu/ojs/>

Facebook: /EPAAA

Twitter: @epaa_aape

Artículo recibido: 01-12-2012

Revisiones recibidas: 28-02-2013

Aceptado: 12-11-2013

Palabras claves: descentralización; reforma del Estado y modernización; gestión pública; gestión educativa; gestión gerencial; burocracia; configuración burocrática; institucionalidad.

A Look at Local Educational Management in the Context of Decentralization: The Case of Two Municipalities in Peru

Abstract: Through the analysis of two municipalities in northern Peru, this paper examines the operation of local government and the role assigned to education in the context of decentralization. This important State reform process was implemented eleven years ago, and is enabling regional and local governments to encourage decentralized management initiatives in education. This occurs in a global context in which Latin American governments have been promoting various initiatives to improve its quality. It shows how two municipalities from Piura Region (Paíta and Morropón) are organized and how they are developing strategies to assume the new competences and responsibilities about education assigned to them by the State reform. With this framework, we analyze the existence of different logics, composition and capabilities in their bureaucracies to take education as a function in specific environments and conditions. The study shows that there are serious difficulties to establish the managerial management model, particularly because there is no qualified bureaucracy. The cases analyzed demonstrate that, although municipalities develop effective actions in education, mainly focused on childhood, education is not a priority of municipal management. These case studies enable us to understand the complexity of the changes in local management in the context of decentralization. The strategies followed provide clues to the implementation of a decentralized educational management.

Keywords: Decentralization; State Reform and Modernization; Public Management; Education Management; Managerial Administration; Bureaucracy; Bureaucratic Settings; Institutionalality.

Um olhar sobre a gestão educacional local, no contexto da descentralização. O caso de dois municípios do Peru

Resumo: Este trabalho, através da análise de dois municípios no norte do Peru, analisa o funcionamento do governo local e do papel atribuído à educação no contexto da descentralização. Este importante processo de reforma do Estado está sendo implementado há onze anos e está permitindo que as iniciativas governamentais regionais e locais promover a gestão descentralizada da educação. Isso ocorre em um contexto global em que os governos latino-americanos têm vindo a promover várias iniciativas para melhorar a sua qualidade.. Ele mostra como dois municípios da Região Piura (Paíta e Morropón) são organizadas, e como eles estão desenvolvendo estratégias para assumir novas competências e responsabilidades na educação que lhes são atribuídas pela reforma do Estado. Com este enquadramento, analisamos a existência de lógicas diferentes, a composição e as capacidades de suas burocracias para levar a educação como uma função em ambientes e condições específicas. O estudo mostra que há sérias dificuldades para estabelecer o modelo de gestão gerencial, especialmente porque não há nenhuma burocracia qualificada. Os estudos de caso mostram que, embora os municípios desenvolver ações efetivas na educação, principalmente destinadas às crianças, a educação não é uma prioridade da gestão municipal. Esses estudos nos permitem entender a complexidade das mudanças na gestão local, no contexto da descentralização. As estratégias utilizadas oferecem pistas para implementação de uma gestão educacional descentralizada.

Palavras-chave: descentralização, reforma e modernização do Estado, gestão pública, gestão educacional, gestão empresarial, burocracia; configuração burocrática; institucionalidade.

Introducción¹

La importancia y los retos de la descentralización en la educación

Desde mediados de la década de 1990, el denominado Consenso de Washington define los modelos de neoliberalismo estadounidense y británico como la respuesta a los problemas globales. La agenda neoliberal del período puso el acento en las políticas económicas y específicamente en el control de la inflación y el saneamiento de las finanzas públicas. Sin embargo, los efectos devastadores de esta “primera ola” de reformas macroeconómicas, con un incremento de la desigualdad social, la degradación medioambiental y una espectacular concentración de poder y riqueza, en detrimento de la inversión en infraestructura básica y en la mejora de la producción y calidad de vida², conllevaron a partir de los inicios del siglo XXI a un replanteamiento del modelo en su aspecto institucional.

Como significativamente advierte Francis Fukuyama en su presentación para un balance de las políticas desarrolladas en América Latina, en el marco de la “segunda ola” neoliberal de reformas institucionales (Lora 2007), el consenso sobre la importancia de las instituciones suele ocultar varias incertidumbres relacionadas con sus funcionamientos e historias específicas y con los factores políticos que inciden en las capacidades institucionales de reforma. Así, en el marco de la última década se habría operado en América Latina “una revolución silenciosa”, de alcances aún por determinar, y en donde la descentralización del poder político asume formas organizativas y modelos de gobierno que involucran a las autoridades centrales, regionales y locales en el manejo compartido de responsabilidades y presupuestos.

Cabe agregar que la descentralización no es un proceso político neutro. Por el contrario, al involucrar múltiples niveles de decisión con variadas formas de movilización política y social, congrega a actores y representaciones que cuestionan al Estado como aparato monolítico de modernización, involucrando de manera participativa a los ciudadanos como actores del desarrollo y abriendo con esto nuevas oportunidades para la *localización* de la política (lo que redefine a la municipalidad como gobierno local) y para la *revaloración* de la diferencia (identitaria y territorial) como recurso político (Huber 2008).

En este complejo panorama, se insertan cambiantes formas y modelos de administrar y gestionar el Estado, con un sector público que tradicionalmente arrastra un conjunto de fallas de origen y de proceso, que no solo debilitan su eficacia, sino también su legitimidad. En la perspectiva de Casassus (2005), históricamente predomina en los países latinoamericanos una visión vertical y centralizada de la gestión educativa, que repercute en los alcances de las reformas. En el Perú, con la descentralización se estaría pasando a una reorganización administrativa y organizativa con nuevos modelos de gestión³ que atraviesan al conjunto del aparato estatal, por lo que la comprensión de un tema en apariencia sectorial, como la gestión de la educación, requiere incluir el análisis de los sistemas subnacionales de gobierno, que en el Perú corresponden a la región y a la municipalidad⁴.

Teniendo en cuenta entonces el marco global de las reformas neoliberales, pero ubicándonos analíticamente ante el desafío de brindar una lectura lo más cercana posible al funcionamiento real de la gestión educativa local, este artículo muestra la forma como dos municipalidades entienden y llevan a cabo la gestión del servicio educativo, analizando en cada caso la lógica estructural de la

¹ Este artículo presenta una síntesis de mi investigación sociológica realizada los años 2010 y 2012 en el departamento de

² Para profundizar en esta perspectiva de la globalización y del neoliberalismo, véase Harvey (2009).

³ Prats constata en las administraciones públicas el tránsito del predominio de un enfoque gerencialista a la construcción de modelos basados en prácticas de gobernanza (Prats 2005).

⁴ Existen dos niveles de gobierno municipal: uno provincial y otro distrital. Un grupo de provincias conforma una región y un grupo de distritos conforma una provincia.

gestión propiamente municipal y la lógica estratégica de la gestión de la educación en dos escenarios locales diferenciados, correspondientes a los distritos de Paita y Morropón⁵.

Por fines analíticos, podemos considerar dos divisiones en el Estado peruano: una división horizontal de poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y una división de niveles de gobierno (central, regional y local) en proceso de redefinición de la verticalidad estructural del nivel central. La descentralización en el Perú plantea que el gobierno nacional y los gobiernos descentralizados tienen responsabilidades establecidas y definidas. Así, replantea el rol y la capacidad de los gobiernos de asumir competencias que contribuyan al desarrollo de sus jurisdicciones. Pero, a una década de implementación del último proceso de descentralización en el Perú, sigue pendiente una evaluación integral⁶. Además, la descentralización peruana reciente es bastante tardía, pues se empezó a implementar tres décadas después de la mayoría de países latinoamericanos.

Por otro lado, en el sector educativo hay consenso en apostar por un modelo intergubernamental de responsabilidad compartida (Di Gropello 2004); pero predomina la duplicidad de funciones entre gobiernos e instancias descentralizadas (Muñoz *et al.* 2007; Iguíñiz 2008; Arregui y Valdivia 2009; Molina 2010) e impera la informalidad y la incompetencia al interior de la administración pública⁷.

Bajo el supuesto de acercar la gestión a la comunidad, ha habido innovaciones importantes en las administraciones subnacionales⁸, pero muchos gobiernos regionales y locales no han podido asumirlas. Se han establecido críticas muy bien fundamentadas al modelo organizacional regional (Molina 2010), pero pocos estudios han abordado el análisis de la gestión municipal. En ese sentido, el estudio de Arregui y Valdivia (2009) aporta significativamente a la comprensión de lo que vienen haciendo las municipalidades peruanas en educación, atendiendo principalmente a tipificar su extrema heterogeneidad⁹.

Cabe destacar que las municipalidades en Perú cumplen tres funciones: representar a una población determinada, prestar un conjunto de servicios públicos y promover el desarrollo local (Ríos 2008). El año 2003 había 3.692 municipalidades (Muñoz *et al.* 2007: 30) con distintos niveles de autonomía en la toma de decisiones. Ante este universo, la tipología de Arregui y Valdivia (2009), elaborada con una muestra de 26 gobiernos regionales, 74 municipalidades provinciales y 64 municipalidades distritales, es muy útil para el análisis de la heterogeneidad municipal, ya que incorpora como criterios las necesidades educativas locales y los recursos municipales para gestionar la educación.

En este artículo se muestra cómo se organizan las dos municipalidades mencionadas de la Región Piura y cómo vienen desarrollando estrategias para asumir las nuevas competencias y responsabilidades en educación que les asigna la reforma estatal. Con este marco, analizo y comparo la existencia de diferentes lógicas, composición y capacidades en sus burocracias al asumir la

⁵ El caso de la Municipalidad Distrital de Las Lomas no fue considerado en este artículo porque la experiencia no fue continuada al cambiar el gobierno local debido a que el nuevo alcalde electo pertenecía a otro partido político. Este fue sin embargo un interesante modelo de gestión educativa que empezaba a construirse desde la gestión municipal.

⁶ Véase los importantes balances al respecto, generales y/o específicos, de Usaid-Perú: Prodescentralización-Usaid (2010 y 2011) y Defensoría del Pueblo (2009).

⁷ Sobre la descentralización educativa peruana, véase además: Díaz *et al.* (2006); Vásquez y Oliart (2007); González *et al.* (2010); Gargurevich (2010); Vargas (2010); Valdivia (2010). También los balances de Prodescentralización-Usaid (2011) y Chirinos (2012).

⁸ Como el presupuesto participativo, el presupuesto por resultados, el programa de modernización municipal, el plan de incentivos y la transferencia de recursos para la prestación desconcentrada de servicios públicos.

⁹ Por heterogeneidad nos referimos a la multiplicidad de entornos de acción (en los contextos locales y regionales) y de estructuras organizacionales (en las municipalidades o “gobiernos locales”) existentes en el país. Por ello, creemos importante establecer tipologías que permitan dar cuenta de cada realidad local y de las burocracias internas que existen en cada municipalidad.

educación como función en condiciones y entornos específicos. Cabe destacar que, durante la investigación, Paita y Morropón se hallaban en tránsito a un modelo de gestión pública de tipo gerencial.

La elección de estas municipalidades obedeció a tres criterios: primero, siguiendo la tipología de Arregui y Valdivia (2009), encontramos que Paita es una de tipo 1, rica en recursos, con un entorno urbano de bajos índices de pobreza y alta densidad poblacional. En contraste, Morropón es una municipalidad de tipo 2, con bajos recursos, menor cantidad de población, una situación económica intermedia y con falta de experiencia en administración. Segundo, en ambas municipalidades se ensayaron iniciativas diferentes para promover cambios en la gestión educativa en el contexto de la descentralización; gestión que se caracteriza por una organización con una estructura vertical, orientada a los procesos administrativos en detrimento de los pedagógicos y a la penalización del incumplimiento de las funciones. Así, en el caso de Paita, la municipalidad participó de un “Plan piloto de municipalización de la gestión educativa” en el año 2009, ejecutado por el gobierno central, en tanto que en Morropón se implementó un proyecto de inversión pública (PIP) diseñado por el Gobierno Regional de Piura¹⁰. Finalmente, un tercer criterio es que he venido investigando sobre el proceso de la descentralización educativa en Piura desde hace poco más de un lustro y considero a esta región como un espacio significativo para reflexionar sobre los cambios recientes operados en el país.

Escogí como estrategia de investigación el estudio de caso, ya que permite adentrarse en una realidad específica y reconocer la singularidad del caso elegido (Stake 1998: 245). Mi hipótesis de partida fue que la heterogeneidad incidía en las posibilidades de las municipalidades para asumir competencias educativas y que las gestiones municipales con práctica participativa tendrían mejores condiciones de actuación. Durante el estudio, efectué entrevistas semiestructuradas a autoridades y funcionarios locales y regionales; también estudié estadísticas y observé la gestión municipal y sus instrumentos de gestión. El análisis e interpretación se basan en un enfoque que expongo a continuación.

La sociología del Estado y el neoinstitucionalismo como enfoques de análisis

Nuestro enfoque de la administración y la gestión municipal considera dos entradas: la sociología del Estado para el análisis de la burocracia y el neoinstitucionalismo para el análisis de las organizaciones. El análisis se centra en las estrategias que desarrollan las municipalidades para adecuar o renovar sus gestiones y sus intervenciones en educación, en el marco de los cambios en la descentralización y del tránsito a una administración pública de tipo gerencial.

Desde este enfoque, entiendo por burocracia una forma racionalizada de dominación estatal (Weber 2008 [1922]) con un conjunto de aparatos administrativos y de estrategias y racionalidades organizativas (Crozier y Friedberg 1990); y, por descentralización, la institucionalidad que enmarca la actuación y organización gubernamental.

Definidas las instituciones como reglas que estructuran la conducta social (North 1993), el neoinstitucionalismo estima que la legitimidad de cualquier institucionalidad se define como la forma de afrontar el cambio institucional (Powell y Dimaggio 2001). En el caso de la descentralización, la superposición y yuxtaposición de normas y estructuras organizativas (Molina 2010) dificultan el cumplimiento de las funciones de gobierno y uniformizan las decisiones desde un enfoque urbano del desarrollo (Muñoz 2005). Este mal funcionamiento, al cual se agrega la corrupción, deslegitima a los gobernantes, particularmente en los espacios locales, en donde varios de los contactos directos que experimenta la ciudadanía con la institucionalidad estatal ocurren en las municipalidades.

¹⁰ Los PIP, de acuerdo al Ministerio de Economía y Finanzas, son intervenciones limitadas en el tiempo que utilizan recursos públicos con el fin de mejorar o recuperar la capacidad productora de bienes y servicios.

Los gobiernos subnacionales se componen a su vez de funcionarios heterogéneos, que operan rutinariamente y mantienen una autonomía relativa frente a las autoridades. En esta perspectiva, el concepto de “configuraciones burocráticas” (Zuñanic y Iacoviello 2005, 2010) relaciona diferentes tipos de empleo público con sus desempeños en las políticas públicas. Es decir, el estudio de las burocracias implica considerar diferentes tipos de burocracias, ya que los funcionarios estatales no presentan la misma configuración de autonomía y capacidad, pudiendo existir en un mismo país diferentes tipologías¹¹. Así, los funcionarios de las municipalidades expresan una racionalidad administrativa, pero en entornos donde la formalidad compite con el predominio de reglas y espacios informales, sus comportamientos no se limitan a cumplir los fines organizacionales (Adler 2008).

Un aspecto irresuelto en la gestión descentralizada peruana es cuántas y qué funciones pueden asumir efectivamente las municipalidades en educación. La legislación vigente les asigna competencias y funciones, definidas confusamente como “específicas compartidas”, que compiten usualmente con las funciones de las instancias descentralizadas del sector educativo. Además, la legislación de educación concentra la responsabilidad en las regiones, pero la legislación de descentralización encarga al gobierno local la gestión de las políticas sociales de educación y salud.

Atendiendo a la experiencia de otros países latinoamericanos, se necesita contar con administradores en educación con competencias básicas (económicas, pedagógicas, políticas y culturales) para la organización y gestión institucional del sistema educativo, que estén orientados a la construcción de una gestión democrática y basada en la participación ciudadana y la calidad de vida humana (Sander 1996: 103). Por ello, estimo que un análisis cabal de la gestión educativa descentralizada requiere conocer cómo funcionan los diferentes niveles de gobierno, cuáles son sus capacidades institucionales y cómo definen y emplean sus recursos organizacionales.

Comprender en este estudio cómo las municipalidades elaboran sus estrategias de adecuación a los cambios torna necesario conocer primero cómo se estructuran: “Concretamente, tenemos que saber cómo atraviesan las organizaciones los flujos de los procesos de trabajo, autoridad, información y decisión” (Mintzberg 1984: 41).

Los territorios y las municipalidades estudiadas

Como las municipalidades de Paita y Morropón se ubican en la Región Piura, conviene conocer algunos indicadores regionales básicos. Piura se encuentra en la costa norte peruana. Aunque constituye un territorio económicamente unificado alrededor de la extracción petrolera, manifiesta una producción diversificada, con inversiones en agroexportación y minería y con predominio empresarial en la política (Cotler *et al.* 2009).

Con más de millón y medio de habitantes mayoritariamente urbanos, ocupa el puesto 13 en el índice nacional de desarrollo humano. Pero casi la mitad de su población es pobre y hay una alta tasa de analfabetismo, principalmente en las mujeres (Sanz *et al.* 2010). En esta región, algunos funcionarios del gobierno regional estiman que la descentralización ha avanzado poco¹².

Electoralmente, el APRA predomina en la costa¹³ y la izquierda en la sierra de Piura, aunque la preferencia partidaria por un candidato regional no siempre se corresponde con la elección de un

¹¹ Echebarría (2006) distingue cuatro tipos de burocracias en América Latina, combinadas en diferentes sectores: clásicas (de baja capacidad y alta autonomía), clientelares (de baja autonomía y baja capacidad), paralelas (de equipos técnicos y proyectos) y meritocráticas (de alta autonomía y capacidad). Perú tiene burocracias con bajo índice de mérito y capacidades funcionales, fuerte politización en la contratación de personal y alto recambio de funcionarios en cada cambio de administración (Zuñanic y Iacoviello 2005: 9).

¹² Entrevista al gerente regional de Desarrollo Social de Piura (16 de mayo de 2010).

¹³ El APRA es una organización partidaria que históricamente tiene fuerte presencia en la costa norte peruana. Véase Klarén (1970).

candidato local. En las elecciones de 2011, por ejemplo, el candidato local de la alianza ganadora en las elecciones regionales no logró ser reelegido como alcalde en Morropón. Tampoco lo logró el alcalde de Paita.

En el plano educativo, la Región Piura tiene poco más de cinco mil instituciones educativas, mayoritariamente públicas, la mitad asentadas en zonas rurales (INEI 2011). Este departamento fue uno de los primeros en oficializar su “Proyecto educativo regional”. Cuenta con un amplio y dinámico tejido social departamental y con colectivos y organizaciones no gubernamentales que promueven el desarrollo educativo.

Paita, capital de la provincia del mismo nombre, se ubica en una zona predominantemente urbano-costeña, con alta densidad poblacional; en tanto que Morropón es un distrito rural y uno de los más pequeños de la provincia de Morropón. La ciudad de Paita está entre las más dinámicas de la costa norte y su puerto es el más importante de Piura (Cotler *et al.* 2009). La mayor parte de su población económicamente activa (PEA) está ocupada en la pesca para exportación y consumo interno, manufacturas y comunicaciones, almacenamiento y transporte. En Morropón, en cambio, cerca de la mitad de su PEA se ocupa en la producción agropecuaria (INEI 2007) y el resto se distribuye en pequeños negocios, construcción e industrias manufactureras (Municipalidad Distrital de Morropón 2006).

Para algunos funcionarios de Paita, el arribo de migrantes atraídos por la dinámica laboral ha desbordado la infraestructura citadina. La ciudad manifiesta desorden debido a la proliferación de pescadores que, en tiempo de veda, conducen vehículos de transporte (Municipalidad Provincial de Paita 2010). En Morropón se registra disminución poblacional por emigración juvenil.

Hay más instituciones educativas en Morropón que en Paita, pero menor oferta privada. Paita registra 3% de analfabetismo adulto y Morropón 10,2%, tasa cercana al promedio regional (Minedu-Unidad de Medición de la Calidad Educativa 2011). Pese a estas diferencias, ambos distritos muestran bajos logros de aprendizajes suficientes, siendo más drástica la caída en Morropón, en comparación con lo alcanzado el año 2010, particularmente en comprensión lectora.

Tabla 1

Comparación de logros de aprendizaje suficiente en segundo grado de primaria, provincia de Paita y distrito de Morropón, 2010 y 2011 (en porcentajes)

Comprensión lectora	Año		Matemáticas	Año	
	2010	2011		2010	2011
Nacional	28,7	29,8	Nacional	13,8	13,2
Región Piura	26,2	28,8	Región Piura	11,9	13,8
Paita	33,5	30,7	Paita	17,5	11,8
Morropón	39,1	27,3	Morropón	22,1	11,6

Elaboración propia, en base a Minedu-Unidad de Medición de la Calidad Educativa (2011).



Figura 1. Logros de aprendizaje suficiente en comprensión lectora, provincia de Paita y distrito de Morropón, 2010 y 2011 (en porcentajes). Elaboración propia, en base a Minedu-Unidad de Medición de la Calidad Educativa (2011).

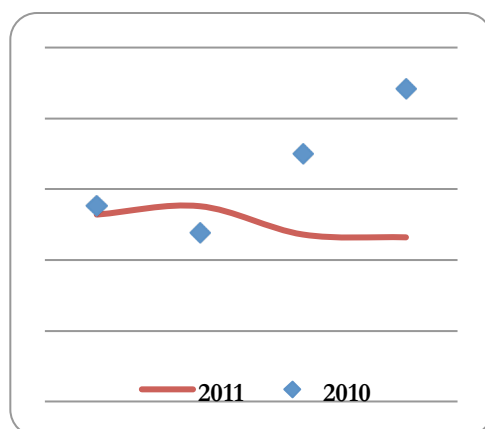


Figura 2. Logros de aprendizaje suficiente en Matemáticas, provincia de Paita y distrito de Morropón, 2010 y 2011 (en porcentajes). Elaboración propia, en base a Minedu-Unidad de Medición de la Calidad Educativa (2011).

La modernización administrativa en ambas municipalidades conllevó la creación de gerencias, la implementación de la gestión por resultados y la constitución de áreas como planeamiento, recaudación tributaria y mejora de servicio al usuario. Durante el trabajo de campo, se constató además que estas municipalidades estaban adecuándose al Programa de Modernización del Ministerio de Economía y Finanzas (Decreto de urgencia N° 119-2009¹⁴). Ambas se ajustaban estratégicamente a las normas, en tanto ello les permitía disponer de recursos y oportunidades de capacitación. En esa perspectiva, contrataron consultores externos para elaborar algunos instrumentos de gestión.

Las municipalidades observadas se organizan actualmente cumpliendo los requerimientos del “Plan de modernización municipal” y se estructuran siguiendo una jerarquía por niveles (alta dirección, órganos de línea y variadas unidades dependientes) y por funciones administrativas

¹⁴ Decreto supremo N° 003-2010-EF, que aprueba los procedimientos para el cumplimiento de metas y la asignación de los recursos del plan de incentivos a la mejora de la gestión municipal.

(gerencia municipal y oficinas de asesoramiento legal, planeamiento y presupuesto). La administración municipal planifica y distribuye cargos según la disponibilidad económica y los límites presupuestales asignados en el gasto corriente.

Cabe resaltar que, aunque Paita y Morropón contaban con ya con una gerencia municipal, sus órganos de línea variaban. La Municipalidad de Paita asumió plenamente la modernización administrativa, con ocho gerencias y veintinueve subgerencias¹⁵, en tanto que Morropón mantuvo su estructura de dos direcciones (Desarrollo Urbano y Rural, y Servicios Sociales y Comunes) con un pequeño grupo dependiente de divisiones y unidades y un par de oficinas técnico-administrativas. Las gerencias de Paita trabajaban coordinadamente, con reuniones periódicas entre los gerentes y el gerente municipal; pero, aunque su estructura era gerencial, las decisiones no obedecían a criterios técnicos. La visión de los funcionarios técnicos en Paita es que prima el criterio político sobre el técnico¹⁶. Así, cada órgano presenta sus planes de trabajo, presupuestos y proyectos a las gerencias, y estas los envían a la oficina de planificación para que los apruebe. Pero solo las gerencias conocen los presupuestos y muchos planes de trabajo y presupuestos de las subgerencias no se aprueban ni se difunden. En Morropón, la apertura del alcalde a dialogar, el menor tamaño de la municipalidad y la necesidad de ganar en eficiencia por contar con menores recursos, impulsaron la promoción de la participación ciudadana en la toma de decisiones, pero esto a menudo también contradecía los criterios técnicos. Según una funcionaria de Morropón, su área planificaba los proyectos a ejecutar, pero al final terminaba atendiendo “necesidades más urgentes”, que eran priorizadas según los criterios del alcalde¹⁷.

Teniendo lo antedicho en cuenta, quiero destacar dos aspectos significativos de la estructura organizacional de ambas municipalidades. Primero, aunque las decisiones las toman el Concejo Municipal y la Gerencia Municipal, para varios funcionarios, la decisión final le corresponde al alcalde. Por ello, conviene tener en cuenta el perfil y trayectoria de cada uno. El de Paita, de profesión químico-farmacéutico, es miembro de un partido socialdemócrata. Con ochenta años de edad, cumplía su tercera gestión de gobierno en el momento del estudio. En Morropón, el alcalde es profesor de Química y Biología, con estudios de Agronomía. Tiene cuarenta años, es miembro de una agrupación de izquierda y presidió la Red de Municipalidades Rurales de Piura.

Segundo, aunque hasta el año 2008 ambas municipalidades desarrollaban actividades en educación, ninguna tenía un área estrictamente educativa. En Paita, las funciones en educación las cumplía parcialmente la subgerencia de educación, cultura y deportes (dependiente de la Gerencia de Desarrollo Social)¹⁸. Pero, al incorporarse al “Plan piloto de municipalización de la educación” en 2009, Paita incluyó en su organigrama un Consejo Educativo Municipal (CEM). El secretario técnico de este organismo no solo dispuso la implementación apresurada de la municipalización, sino que incluso llegó a proponer la creación de una Gerencia de Educación, lo cual no se concretó. En Morropón, la municipalidad lideraba el Consejo Educativo Local y estaba concretándose en la localidad un importante PIP al respecto. Pero solo una regidora se encargaba de la Comisión de Educación. La funcionaria, de profesión profesora, indicó que preferiría trabajar en la Comisión de Infraestructura, por la poca prioridad dada al alcalde a la educación¹⁹.

¹⁵ Según el “Reglamento de organización y funciones” aprobado por Ordenanza Municipal N° 014.2008-CPP, “Educación, cultura y deportes” es una de cinco subgerencias dependientes estructuralmente de la Gerencia de Desarrollo Social.

¹⁶ Entrevista a gerentes y subgerentes de Paita (4 de mayo del 2010).

¹⁷ Entrevista a la jefa de Planeamiento y Presupuesto de Morropón (20 de mayo del 2010).

¹⁸ De acuerdo al “Manual de organizaciones y funciones” (MOF), este órgano se encargaba de: “Desarrollar funciones ejecutivas especializadas de apoyo al desarrollo de la gestión educativa local; fomento del desarrollo cultural; y, promoción del desarrollo del deporte local” (Municipalidad Provincial de Paita 2009: 31).

¹⁹ Entrevista a una regidora de Morropón (19 de mayo del 2010).

A nivel de recursos humanos, y tomando como base el modelo de gestión integrada de Zuvanic y Iacoviello (2010), observamos débiles criterios meritocráticos en la Municipalidad de Paita, que registra una gran cantidad de empleados, sobre todo auxiliares y técnicos. En cambio, siendo una municipalidad más pequeña, Morropón tiene un mayor porcentaje de profesionales y técnicos. Comparativamente, el personal de ambas municipalidades tiene tres características en común: primero, predominan varones de procedencia provincial y local; segundo, no llegan a cubrir las plazas asignadas en el Cuadro de Asignación Personal²⁰; y tercero, los profesionales calificados son insuficientes por circunstancias similares a las de otras municipalidades: precariedad presupuestal, déficit tributario e interferencia de intereses políticos en los procesos de contratación (Renamu 2009).

Según los funcionarios, hay mayor politización en Paita, en donde gerencias como la de Desarrollo Urbano sirven para fines proselitistas, limitando la capacidad de gestión municipal²¹. Se trataría de una administración renuente a normas de desempeño y mérito –selección por “competencia neutral”–, prefiriendo definirse por lealtades políticas²². Esto tiene un respaldo normativo, en la medida en que la legislación municipal contempla la contratación de gerentes, subgerentes y jefes de área bajo la figura de “cargo de confianza” y “designación directa”. A su vez, hay una marcada inercia institucional por parte de los funcionarios nombrados, que rechazan las evaluaciones e influyen en obstruir los cambios en la medida en que “tienen una garantía de permanencia prácticamente inquebrantable” (Trelles 2009: 70-71) “porque ya se ganó una estabilidad laboral”²³.

Sin embargo, lo cierto es que el sistema de contrataciones del sector público no solo amenaza la estabilidad laboral, sino que impide la continuidad y coherencia institucional. En términos de una subgerente: “Lo que avanzaste, lo dejaste allí. De repente el jefe que viene lo tomó, continuó, o si no, lo deja ahí”²⁴. En este sentido, es particularmente pernicioso la alta rotación del personal de confianza, que se vincula a la falta de formación en gestión (la mayoría de funcionarios aprende empíricamente) y a la carencia de mecanismos de promoción de la carrera pública (con personal que asume funciones que por su trayectoria no deberían competerle). En Paita, por ejemplo, el cargo de gerente municipal había rotado siete veces entre 2007 y 2010²⁵, y quien ocupaba la Subgerencia de Educación había laborado previamente en la Oficina de Control Patrimonial y como secretario de Juntas Vecinales.

Todo lo anterior se opone a lo que sería deseable, ya que la contratación requiere una formación especializada y las jefaturas deberían ser ocupadas por mérito por profesionales con experiencia en administración pública y autonomía política en las oficinas formuladoras de proyectos. Los requerimientos de capacitación evidencian la necesidad de contar con una burocracia meritocrática. Según Renamu (2009), la Municipalidad de Paita requería más capacitación que

²⁰ “Si veo el organigrama está muy bien, pero en realidad no está bien, porque todas las plazas no están cubiertas, por motivos presupuestales más que todo”. Entrevista a la jefa de Planeamiento y Presupuesto de la Municipalidad de Morropón (20 de mayo de 2010).

²¹ Entrevista a gerentes y subgerentes de Paita (4 de mayo del 2010).

²² Según Peters, “los criterios adscriptivos pueden ser importantes, en algunos casos, para alcanzar los propósitos de la organización” (Peters 1999: 182). En Paita, según uno de nuestros entrevistados, el partido político gobernante vigilaba las acciones de la municipalidad. Los dirigentes se reunían con el comité (dirigentes y plana menor) y discutían las decisiones tomadas, especialmente en educación. Luego, hacían llegar las opiniones al alcalde, quien decidía en última instancia.

²³ Entrevista al alcalde de Morropón (19 de mayo de 2010).

²⁴ Entrevista a la subgerente de Planeamiento y Presupuesto de la municipalidad de Paita (4 de mayo del 2010).

²⁵ Los cambios de personal, por presiones políticas o escándalos de corrupción, “impiden la formación de una memoria institucional y dificultan un proceso de aprendizaje que asegure una mejora continua de la organización” (“*Ministerial teams change continuously, thus impeding the formation of an institutional memory and hindering a learning process which might guarantee some degree of incremental change*” [Balarin 2005: 144]).

Morropón e invirtió más dinero en el desarrollo de capacidades (425.000 soles el año 2007 y 100.000 el 2008). Sin embargo, a menudo el mérito es más una formalización de la informalidad que una formalidad propiamente dicha.

Balarin (2005) advierte que la falta de criterios formales para entrar o salir de un organismo estatal puede generar el predominio de relaciones clientelistas, convirtiendo a la burocracia en “un producto de pactos y alianzas temporales”²⁶. En este escenario, un riesgo para la eficiencia es que altos funcionarios con poder de influencia construyan sus propias clientelas, interfiriendo en la capacidad efectiva del alcalde para manejar el municipio. Paita nuevamente es señalada como ejemplo de esta situación.

“[El] señor alcalde era de [los que] siempre buscaba a otra persona que estaba a su lado para que le buscara los técnicos, le buscara los gerentes [...]. El técnico que venía un poco, tenía cierta gratitud, si se puede utilizar el término, con la persona que lo trajo, mas no tenía un compromiso directo con el alcalde [...]. Esto ocurría con los gerentes municipales: ‘yo te he traído y por lo tanto a mí me obedeces’”²⁷.

Lo anterior ilustra claramente lo que Balarin denomina “patrones feudales”. Según esta autora, en el modelo feudal, la competición para la obtención de favores o las luchas entre grupos feudales determinaban las decisiones dentro de una organización. En esta dinámica, las acciones pueden ser entendidas como “estrategias que los jugadores usan para defender o adelantar sus posiciones” (Balarin 2005: 150) antes que como medidas para la aplicación de políticas relevantes que mejoren las condiciones de vida de la población²⁸.

El año 2008, el recorte en las transferencias del gobierno central a los gobiernos locales afectó a ambas municipalidades. Ante esto, en Morropón se dejaron sin efecto proyectos aprobados, lo que obligó a reformular las prioridades de gasto y a contratar técnicos para solicitar dinero al Fondo de Promoción a la Inversión Pública para el financiamiento de obras, como mejoras en el alcantarillado²⁹.

Además, como parte del “Plan de incentivo económico” del Ministerio de Economía y Finanzas, ambas municipalidades adoptaron medidas para mejorar su recaudación fiscal; entre ellas, el fortalecimiento del área de rentas y la implementación de sistemas informáticos. Como resultado, lograron aumentar el monto de impuestos recaudados entre los años 2007 y 2010. Morropón obtuvo 95.000 soles y Paita, 3 millones. Ambos municipios tienen poblaciones de bajos ingresos³⁰, problemas de recaudación y carecen de sistemas de fiscalización e información de los ingresos fiscales (Ciudadanos al Día 2004). Sin embargo, en 2010, Paita obtuvo casi diez veces más dinero

²⁶ “The lack of clear criteria for entering or leaving the educational administrative system, leads to the prevalence of clientelistic mechanisms which make the existing bureaucracy one of temporary pact and alliances [...]” (Balarin 2005: 145).

²⁷ Entrevista al subgerente de Participación Ciudadana de la municipalidad de Paita (6 de mayo de 2010). En Paita se admite incluso que hay cargos ocupados: “por la experiencia de haber caminado con él [el alcalde], incluso antes de la campaña [electoral]” (entrevista al subgerente de Planeamiento y Presupuesto de la Municipalidad de Paita [4 de mayo de 2010]).

²⁸ Cabe destacar que, en contextos donde la escala salarial es crucial para el uso de la burocracia como recurso político, las remuneraciones influyen en la expectativa de trabajar en el sector público como estrategia de movilidad social (Muñoz y Flores 2007: 236). Así, el promedio de ingresos en el sector público regional es de 1.329,20 soles, el segundo más alto después del grupo ocupacional de los empleadores (Ministerio de Trabajo 2009). En zonas rurales, un empleado público percibe cinco veces el salario de un trabajador independiente y en zonas urbanas, el doble (Cuánto 2011). Pero al interior de las municipalidades hay salarios diversificados. En Morropón, el salario más bajo es de 1.000 soles, el más alto 3.250 soles (sueldo del alcalde) y las remuneraciones de los gerentes están entre 2.550 y 3.150 soles.

²⁹ Paita obtuvo nueve millones de soles de este fondo, pero el alcalde culpó al gerente regional de su falta de ejecución (Valdivia 2010: 58).

³⁰ Gobierno Regional de Piura (2010a) y Municipalidad Provincial de Paita (2010).

que Morropón por concepto de canon y recaudación tributaria³¹. Con más de 60 millones de soles el año 2010 y cerca de 73 millones en 2011, Paíta tuvo empero un menor avance de gasto que Morropón, que solo obtuvo 7 millones en los mismos años.

Los mayores recursos de Paíta no se traducen tampoco en un mejor nivel de ejecución de gasto en los recursos destinados a inversión. Así, entre 2010 y 2011, esta municipalidad destinó un mayor monto a las funciones de planeamiento y transporte, en tanto la Municipalidad de Morropón destinó el mayor monto a planeamiento y al tema agropecuario. El gasto en educación ocupó el sexto lugar en Paíta y el séptimo en Morropón, estos porcentajes fueron, además de bajos, dispares en su ejecución. La Municipalidad Distrital de Morropón destinó y ejecutó un mayor porcentaje que la Municipalidad Provincial de Paíta en educación, logrando un 100% de ejecución. Paíta, con mayor cantidad de presupuesto, no llegó a ejecutar el 40% en el año 2010 y tampoco en el 2011.

Tabla 2

Comparación de presupuestos y ejecución de gasto en educación, municipalidades de Paíta y Morropón, 2010 y 2011 (en millones de soles)

Presupuesto / ejecución de gasto	Año			
	2010		2011	
	Municipalidad			
	Paíta	Morropón	Paíta	Morropón
Presupuesto institucional modificado	60.588.975	7.141.971	72.894.588	6.913.670
Presupuesto en la función educación	4.441.724	154.294	4.264.371	352.908
Monto ejecutado en educación	1.723.327	154.293	1.513.972	352.907
Avance de ejecución de gasto en educación (%)	38,8	100	35,5	100

Elaboración propia, base de datos del SIAF (2010, 2011).

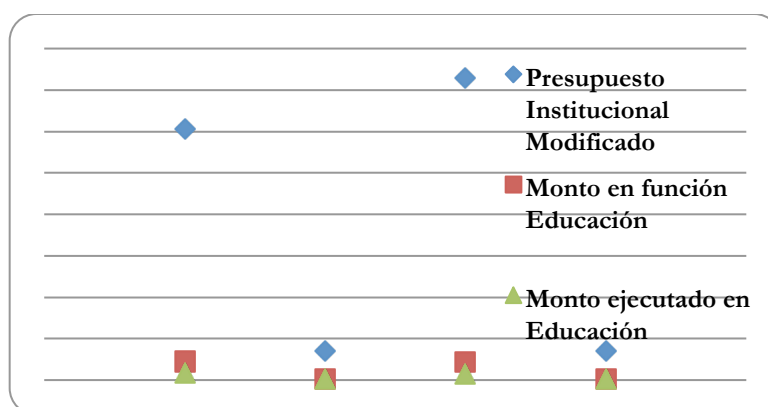


Figura 3. Comparación de presupuestos y montos en educación, municipalidades de Paíta y Morropón, 2010 y 2011 (en millones de soles). Elaboración propia, base de datos del SIAF (2010, 2011).

Otro factor que limita la ejecución presupuestal son las promesas electorales, ya que su eventual cumplimiento propicia la atomización del presupuesto. La reducción de fondos, la falta de

³¹ Ministerio de Economía y Finanzas (2010).

planificación en la priorización y la ejecución de obras bajo criterios politizados aparecen en la base de las demandas por fortalecer capacidades en el manejo de presupuestos. Así, algunos funcionarios intentan capacitarse en la formulación de proyectos y en la ejecución con eficacia de sus recursos de inversión, pero aún no desarrollan capacidades relacionadas con la implementación y el seguimiento de proyectos.

Las lógicas de gestión municipal y su intervención en la educación local

Para caracterizar las lógicas de gestión municipal, se consideran aquí las maneras de entender el gobierno municipal desde el punto de vista de los funcionarios municipales entrevistados. Por un lado, a nivel funcional, en Paita predomina un enfoque utilitarista de la gestión, que se define en el logro (la modernidad), desde un manejo basado en criterios de lealtad política y en la procura de establecer alianzas para un beneficio de la ciudad capital antes que de la población total del municipio. Mientras tanto, en Morropón parecen primar los criterios de mérito profesional y el hacer obras en beneficio público, con un enfoque de gestión orientado a la práctica, que se define en el quehacer (la productividad). Sin embargo, no podemos dejar de advertir que, en ambos casos y a nivel organizativo, la definición de las prioridades de gestión se explica desde criterios políticos que se anteponen a criterios estrictamente técnicos. En el despliegue de cada lógica, la clientela y el mérito parecen definirse dependiendo de la habilidad política y la experiencia administrativa de funcionarios que, en su movilidad ascendente, desarrollan estrategias para capturar cargos influyentes e importantes, escalar posiciones y “ganarse la confianza” de sus superiores o de la ciudadanía.

Estas estrategias no operan libremente, más bien se hallan restringidas, ya sea por la obligación de manejar instrumentos de gestión o por el hecho de que no tienen la misma utilidad para todos los funcionarios. Además, las intervenciones de estos y los propósitos que orientan su accionar se establecen mientras las municipalidades adecúan su arquitectura organizacional y administrativa a un proceso de reforma del Estado y de descentralización en curso. En suma, la combinación de criterios clientelares y meritocráticos en la lógica organizacional constituye un “sistema de restricciones específicas” (Crozier y Friedberg 1990) que condiciona el accionar de los funcionarios. Es en este marco que los alcaldes elaboran sus discursos sobre la gestión, justificando sus prioridades de actuación.

“Nuestra gestión está asociada al desarrollo, estamos tratando de ponernos al nivel moderno [...]. En relación al desarrollo no tenemos nada que contar. No hay un buen hospital, no hay restaurantes, no hay lugares de recreación, en fin...”³².

El alcalde de Paita define su gestión desde un enfoque normativo, jurídico, donde el desarrollo va de la mano con una concepción urbanista de modernidad, definida desde carencias que definen lo rural como pobre. En su visión no hay una elaboración conceptual sobre el desarrollo, ni una vinculación con el diseño de alternativas asociadas a las potencialidades de la localidad. Peor aun, el alcalde considera a la población migrante como causa de los problemas, a cuyos hijos “tenemos que atender, porque no se preocupan de sus niños”. Su discurso expresa una visión patriarcal de ciudadanía, que coexiste con su preocupación por mejorar la recaudación tributaria. Así, el proyecto “Ciudades educadoras” se plantea como un proceso de formar “ciudadanos con conciencia tributaria”.

A contrapelo del paternalismo del alcalde, para los funcionarios técnicos de Paita las iniciativas de modernización municipal conviven con usos patrimonialistas y clientelares de los recursos públicos o sirven para ello³³. En ese sentido, estiman que la participación se desvirtúa al ser

³² Entrevista al alcalde de Paita (6 de mayo de 2010).

³³ Entrevista a la subgerente de Planeamiento y Presupuesto de la municipalidad de Paita (4 de mayo del 2010).

atendida desde una relación tutelar³⁴, en donde el clientelismo difiere del criterio técnico y se impone a él. Esto transcurre en un clima organizacional que ensalza el logro de la reorganización administrativa, pero no se preocupa por construir un sentido colectivo de la gestión. Además, la lógica del alcalde de Paita no se guía por reglas formales. Por ejemplo, es ilustrativa su falta de comunicación con el personal de planeamiento, debido a que no percibe a estos funcionarios como asesores, sino como un equipo operativo, capaz de hacer viables, técnicamente, sus decisiones. “Al final, el que decide es el alcalde”³⁵.

Esta dinámica decisional sobrecarga el trabajo del personal técnico, que debe dar viabilidad a las iniciativas del alcalde, pues en última instancia lo técnico “tiene que ejecutarse”, pero en la práctica se subordina al criterio de los políticos. Este funcionamiento organizacional es un inconveniente para planificar el desarrollo local, postergando la realización de objetivos para atender demandas específicas que reducen las capacidades de incidir eficaz y participativamente en la gestión. Y aunque desde el punto de vista del alcalde, de asesores y del gerente municipal –la burocracia política–, la modernización normativa y administrativa ya se había efectuado, para los funcionarios del área de planeamiento –la burocracia técnica–, el cambio recién se concretó desde 2010, con muchas dificultades. Ese año, la municipalidad implementó la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto y comenzó a desarrollar el plan operativo, actualizando documentos que no se habían renovado desde el año 1993. Para estos funcionarios, la reforma administrativa fue difícil debido a la rotación del personal directivo y al hecho de que “no podemos hacer mucho porque los otros son cargos de confianza y tienen mayor decisión”³⁶.

Por otro lado, el conjunto de funcionarios de Paita manifestó conocer los problemas que les competía saber, así como la misión de la municipalidad. Pero, a excepción del gerente municipal y de los funcionarios de Planificación y Presupuesto, expresaron visiones fragmentadas sobre los problemas de Paita. Por ejemplo, al preguntarle al subgerente de educación cuáles eran los principales problemas de Paita, señaló: “Estos puntos se los podría responder el gerente municipal. Nosotros nos hemos abocado al trabajo en educación”. En consecuencia, no todos pueden explicar en qué consiste la gestión o el modelo de gestión que ejerce su municipalidad. Y desde la alcaldía no se previeron capacitaciones para ello³⁷.

En Morropón, el alcalde definió su gestión desde un enfoque que (sin definirse gerencialista) se guía por objetivos, se orienta hacia metas realistas y no plantea cambios drásticos en la organización municipal, sino en función de los recursos disponibles y de su uso para el logro del desarrollo rural y urbano. Así, entiende su gestión como alternativa y eficaz, al incentivar la concertación y participación de la población en la definición de las prioridades y el uso eficiente y transparente de los recursos. En ese sentido, promueve el desarrollo agropecuario no solo por su condición de productor local, sino desde un enfoque productivo y de revaloración integral de la localidad. “Nosotros priorizamos el tema de reconversión agraria y productiva [...]. Luego priorizamos [...] hacer atractiva a la ciudad”³⁸. Esta visión de desarrollo es coherente con lo que indica el plan estratégico de la municipalidad, que plantea convertir el distrito en “centro comercial y de servicios para el Corredor Andino Central”, en el marco de una apuesta de desarrollo local, con servicios educativos y de salud regidos “por criterios de calidad, inclusión, integridad y equidad” y

³⁴ El tutelaje es una forma de definir a la población como “incapaz de representar adecuadamente sus intereses” (Nugent 2010).

³⁵ Gerente de Planeamiento y Presupuesto de la Municipalidad de Paita (4 de mayo de 2010).

³⁶ Entrevista al gerente y subgerente de Planeamiento (4 de mayo del 2010).

³⁷ El enfoque de gestión bajo el cual se pretende modernizar la administración de la municipalidad se sustenta en un enfoque por resultados, comprendido básicamente por la burocracia técnica y caracterizado por articular la organización en procesos para llegar a alcanzar el resultado esperado.

³⁸ Entrevista al alcalde de Morropón (19 de mayo del 2010).

donde un gobierno local “democrático, eficiente y transparente, garantiza la participación activa de los ciudadanos en la gestión local y en sus organizaciones”³⁹. Para el alcalde de Morropón, participación y vigilancia son un logro definitivo e irreversible de la descentralización. Además, su apuesta por la participación se sustenta en una tradición participativa rural practicada localmente antes de que saliera el dispositivo nacional que la hace obligatoria⁴⁰.

Lo cierto es que, políticamente, ambas municipalidades manejan estrategias de actuación marcadamente diferenciadas y, aunque en cada caso encontramos burocracias híbridas, donde patrones feudales informales coexisten con patrones gerenciales procedimentales, es en la gestión del alcalde de Paita donde es más notoria la influencia partidaria en la implementación del modelo gerencial y en las estrategias de sus funcionarios. En el caso de Morropón, la actuación del alcalde se orienta por el pragmatismo en la gestión. En esta se establece una actitud crítica y de cierta distancia con el modelo gerencial, sentido como una imposición. Además, tal gestión mantiene una estructura organizacional sin mayores modificaciones, en función a un modelo propio que responde mejor, según su horizonte de expectativas, a las necesidades del desarrollo local. Asimismo, la apuesta del alcalde es desarrollar el agro y cumplir demandas ciudadanas básicas, resolviendo problemas vinculados a urbanización, electrificación y agua potable.

Pero hay marcadas diferencias en el modo como cada gestión municipal entiende la relación entre desarrollo urbano y rural. Por ejemplo, Paita destinó 18,37% de su presupuesto a la construcción, mantenimiento y rehabilitación de la infraestructura vial. También invirtió en orden y seguridad pública y efectuó labores de construcción, mejoramiento y equipamiento de puestos de salud, apoyo en educación inicial y bibliotecas. Por su parte, Morropón distribuyó sus gastos en todas las funciones, pero destinó más presupuesto a los temas agropecuario, planeamiento y transporte (SIAF). La apuesta del alcalde en el desarrollo productivo se expresa organizacionalmente en el énfasis que tiene la reconversión de cultivos en el plan de desarrollo concertado y en los avances en planeamiento territorial y en la zonificación económica y ecológica⁴¹; en segundo plano estaba el proyecto de ludotecas, orientado a niños de educación inicial y surgido a partir del presupuesto participativo. La municipalidad brinda apoyo al proyecto, pero el trabajo lo ejercen grupos de interaprendizaje y población voluntaria debidamente capacitada.

Las prioridades reseñadas implican diferentes capacidades técnicas de gestión. En Paita, al contar con mayor inversión privada y con más recursos, la urbanización es una opción prioritaria, sin mayor preocupación por la participación. En Morropón, mientras tanto, satisfacer servicios básicos va de la mano con el impulso al desarrollo productivo y participativo.

Por otra parte, en la medida en que los presidentes regionales suelen presentar los proyectos como logros de la gestión regional, ambos alcaldes estiman que faltan mecanismos intergubernamentales de coordinación. También cuestionan la falta de claridad en la conducción de la descentralización por parte del gobierno central. Para los alcaldes y funcionarios entrevistados, sus iniciativas se ven limitadas por el control presupuestario del Ministerio de Economía y Finanzas. Es en este sentido que manifiestan dudas para asumir funciones como educación, ya que en su opinión no cuentan con recursos para ejecutarlas.

En realidad, la educación no es precisamente un tema concebido como una función prioritaria y que requiera por ello un conocimiento más que superficial. Por ejemplo, tanto los alcaldes como la mayoría de los funcionarios entrevistados desconocían los resultados de los rendimientos alcanzados por los estudiantes locales en las pruebas aplicadas por el Ministerio de Educación del año en curso (2010). No obstante esto, las municipalidades asumen las funciones

³⁹ Municipalidad Distrital de Morropón (2009: 25).

⁴⁰ Entrevista al alcalde de Morropón (19 de mayo del 2010).

⁴¹ Entrevista a la jefa del área de Planeamiento y Presupuesto de la municipalidad de Morropón (20 de mayo del 2010).

normadas por la legislación municipal, como ejecutar obras de infraestructura en educación, así como tareas no estipuladas en la ley, pero asumidas desde hace mucho por varias municipalidades peruanas. No es casual por ello que la infancia fuera señalada por ambas gestiones como una prioridad para el desarrollo local. Paita contrataba promotoras para los Programas No Escolarizados de Inicial, en tanto Morropón fomentaba la creación de ludotecas y la estimulación temprana.

En la Municipalidad de Paita, las funciones en educación son responsabilidad de la Subgerencia de Educación, Cultura y Deportes, cuyo objetivo es mejorar el nivel y la calidad del servicio educativo. Sus funciones consisten en apoyar celebraciones cívicas, alfabetización, educación inicial y bibliotecas municipales, mantener instituciones educativas mediante la construcción de aulas y cercos perimétricos, así como contratar docentes de secundaria⁴². Sin embargo, el año 2008, la Municipalidad de Paita solicitó a la Oficina de Coordinación Regional del Ministerio de Educación participar en el “Plan piloto de municipalización de la gestión de la educación”⁴³. Esta fue una decisión del Concejo Municipal, influida por un asesor y amigo del alcalde con amplia trayectoria en el sector educativo y en la administración pública. Dicho asesor, nombrado secretario técnico del plan piloto, sostenía que la municipalización mejoraría la calidad del servicio educativo y lograría la autonomía administrativa de Paita, que dependía económicamente de la unidad ejecutora de Sullana⁴⁴.

La implementación de la municipalización de la gestión educativa en Paita, a través de la creación de un Consejo Educativo Municipal y una Secretaría Técnica, fue controvertida porque ponía en cuestión el papel de las instancias descentralizadas del sector educativo y la representatividad de los miembros del mencionado consejo. Pese al malestar, este se instaló el 13 de mayo de 2009, con miembros elegidos por el secretario técnico y no a través de las instancias educativas nominales de participación. El CEM estableció comisiones de trabajo en pedagogía, administración, planificación y desarrollo de capacidades, pero sus miembros no solo desconocían la finalidad y normatividad del plan piloto, sino incluso los desempeños escolares del distrito⁴⁵. Además, varias de sus acciones atribuidas ya eran asumidas por la municipalidad, como la capacitación a promotoras de educación inicial; en tanto que la elaboración del proyecto educativo local (PEL) se intentó hacer con un consultor externo, antes que participativamente y en colaboración con la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) del Ministerio de Educación.

En contraste, Morropón efectuó en educación una estrategia de gestión coherente con el plan estratégico de desarrollo de la municipalidad, que asignaba importancia a la revaloración cultural local mediante el fomento a la diversificación curricular⁴⁶ y asumiendo como tarea dirigir y centralizar las acciones educativas de manera consensuada, a través de un proyecto educativo distrital. La presencia en el distrito del Programa de Mejoramiento de la Educación Básica (Promeb, presente en Piura desde el año 2003 con financiamiento de la cooperación canadiense) permitió que Morropón sea sede de un importante proyecto de inversión pública para mejorar los aprendizajes⁴⁷, condicionando así que la educación sea un tema obligado de la agenda municipal. Sin embargo, el proyecto surgió por iniciativa del gobierno regional y no desde el diagnóstico de las necesidades educativas locales ni de las capacidades municipales.

⁴² Valdivia ha analizado los presupuestos de estas actividades (2010: 58-60).

⁴³ Para conocer en detalle los orígenes y alcances del mencionado plan en Paita, véase Valdivia (2010).

⁴⁴ La unidad ejecutora se ubica en Sullana por ser tanto una capital provincial como una de las ciudades más dinámicas de la Región Piura.

⁴⁵ Entrevista grupal a los miembros del CEM Paita (5 de mayo del 2010).

⁴⁶ Municipalidad Distrital de Morropón (2009: 34).

⁴⁷ Se trata del PIP de Morropón denominado “Mejoramiento de los logros básicos de aprendizajes de los niños y niñas de los seis primeros ciclos de educación básica regular y primero y segundo de secundaria en las áreas de matemáticas y comunicación, en el distrito de Morropón”.

Tal proyecto, que se ejecutaría en Morropón de 2009 a 2013, respondía a un modelo intergubernamental de gestión y participación. Con un presupuesto de poco más de cinco millones de soles, beneficiaría a 3.432 estudiantes y 185 docentes. Organizacionalmente, se planteó para su implementación la creación de una Gerencia Política, conformada por el presidente regional, el vicepresidente regional, el gerente de Desarrollo Social, el director regional de Educación y el alcalde distrital⁴⁸. Sin embargo, a la larga, la Municipalidad de Morropón no tuvo participación ni decisión en el proyecto.

Estas experiencias en gestión educativa significaron para ambas municipalidades afrontar varias trabas intergubernamentales. En Paita, el problema más difícil para implementar la denominada municipalización de la educación fue la lentitud de la transferencia administrativa (Defensoría del Pueblo 2009)⁴⁹. De acuerdo al secretario técnico, los funcionarios intermedios del sector educación se resistían al cambio y el gobierno regional se retrasó en transferir el acervo de bienes y el archivo. Finalmente, en junio del 2010 se declaró apta a la municipalidad de Paita para asumir la transferencia y esto se programó para el año 2011, momento en el cual el gobierno central entrante canceló el plan piloto de municipalización⁵⁰. De hecho, las desavenencias partidarias entre autoridades y funcionarios regionales, así como la falta de coordinación intergubernamental propiciada por el gobierno central, al negociar directamente con el gobierno local obviando al nivel regional de gobierno, condujeron al fracaso del plan piloto.

En Morropón, la exclusión del alcalde de la Gerencia Política (pese a que la municipalidad se involucró desde el inicio del proyecto de inversión y brindó un local a su equipo técnico, compuesto por coordinadores y acompañantes pedagógicos) condujo a que se percibiera socialmente el proyecto como un instrumento del gobierno regional. Esta apreciación exteriorizaba de alguna forma la disconformidad de los funcionarios municipales. Así, para noviembre de 2011, el proyecto de inversión había avanzado apenas 36,6% (SIAF 2011), evidenciando baja capacidad de gestión, lo que fue justificado por el equipo técnico por la demora de más de un año entre la aprobación y la ejecución presupuestal, así como por la débil institucionalidad regional y la fuerte politización del sector educación. Con el cambio en el gobierno regional, el proyecto de inversión entró en reorganización después de las elecciones regionales de 2011. La administración regional entrante cambió a todo el equipo técnico, pero no estableció una transferencia ordenada con los nuevos integrantes⁵¹. Según el nuevo coordinador general, todos querían que el proyecto funcione, pero la presión por controlar los recursos incrementó los desfases entre el comité técnico y la unidad ejecutora de la subregión Morropón-Huancabamba⁵².

Estas trabas y tensiones ponen en discusión el tema de las funciones y competencias que deben y que pueden asumir las municipalidades. Un nudo especialmente problemático en ambos casos, que evidencia los desfases entre la visión y la priorización de lo educativo, se encuentra en el cumplimiento de la función correspondiente al diseño e implementación del proyecto educativo local. En Paita, el secretario técnico del CEM señalaba en mayo de 2010 que requerían un experto

⁴⁸ Expediente técnico (Gobierno Regional de Piura 2010b).

⁴⁹ La UGEL Sullana concluyó la transferencia a Paita recién en julio de 2010.

⁵⁰ El “Plan piloto de municipalización de la gestión educativa” debía efectuarse en tres etapas (iniciación 2007-2008, expansión 2009-2010 y generalización 2011-2015). Para el año 2008, solo 46 municipalidades estaban incorporadas. En octubre de ese año se integró a los colegios de secundaria y a 134 municipalidades, y en febrero de 2010 se decretó la incorporación de 606 distritos del ámbito de intervención de un programa asistencial. Pero el plan de municipalización fue cancelado por el nuevo gobierno central (administración de Ollanta Humala) el 21 de diciembre de 2011. Entre 2006 y 2011, 817 municipalidades habían participado en la experiencia, pero el gobierno central de ese período (administración de Alan García) solo había transferido recursos a 35.

⁵¹ Entrevista al asesor de la vicepresidencia del Gobierno Regional de Piura (Piura, 7 de julio de 2011).

⁵² En este caso, por depender Morropón de esta subregión como unidad ejecutora. Esta dependencia culminó recientemente por aceptar a la UGEL Morropón como unidad ejecutora.

externo para concluir su diagnóstico local. Sin embargo, en agosto de 2012 la municipalidad contaba en su web con un documento fechado en 2009 que contenía un diagnóstico a favor de la municipalización de la gestión educativa⁵³. En Morropón, la instancia que por norma debía dirigir la construcción participativa del proyecto educativo local, el Consejo de Participación Local, no funcionaba. Por ello, la municipalidad conformó una Comisión de Elaboración del Proyecto Educativo Local asociada a su plan de desarrollo concertado⁵⁴, pero la iniciativa no terminó de concretarse. Para el año 2011, la municipalidad retomó la elaboración del proyecto educativo local, contando con la participación del consejero regional de educación y la colaboración de un consultor externo.

Queremos terminar esta comparación entre dos municipalidades con algunos hallazgos respecto a las redes educativas dependientes de las instancias descentralizadas locales del Ministerio de Educación. En Piura, las redes se implementaron desde 1992 y se estaban aplicando en Vichayán⁵⁵, La Huaca y El Arenal. Estas redes crean equipos para trabajar en procesos de enseñanza aprendizaje, coordinan con varias organizaciones y se dice que han mejorado la atención en las escuelas. En opinión de un funcionario entrevistado, la conformación de redes contrasta con el modo como se designa en Paíta a los funcionarios para cargos de confianza⁵⁶. En Morropón había redes en Santo Domingo, Pacaitambo, Chalaco, Yamango, Salitral y Los Ranchos. Los coordinadores de red son estimados como una gran ayuda para desconcentrar el trabajo en los distritos. Según el director de una UGEL, las municipalidades suelen apoyar a las redes con movilidad, hospedaje, refrigerio o equipo multimedia. De esta forma “se buscan aliados para suplir las faltas, pero no es mucho, podría ser más”⁵⁷.

Conclusiones

Este trabajo analizó dos municipalidades diferenciadas que transitan de una gestión burocrática tradicional a una gestión de tipo gerencial, en correspondencia con la nueva arquitectura institucional y organizativa exigida por la descentralización en el Perú. Sin embargo, la investigación evidenció que el modelo de administración burocrática aún no se ha consolidado y, en este contexto, se está promoviendo el cambio al modelo gerencial. Esto no proviene de las dinámicas y demandas locales, sino que es impuesto por el gobierno central de manera uniforme, como parte de una modernización y reforma institucional del Estado que es asumida por autoridades y funcionarios municipales con diferentes estrategias.

En este proceso, con tensiones y negociaciones entre adecuarse al modelo central o mantener un margen de autonomía, la gestión pública es entendida por las burocracias analizadas como una secuencia que se inicia en la planeación estratégica y la formulación presupuestaria y concluye con la programación, ejecución, monitoreo y evaluación de las acciones públicas. Desde este repertorio común, cada alcalde comprende su propia gestión de gobierno en relación con el

⁵³ Este documento ya no está disponible en internet. Entre sus contenidos señala que la municipalidad debe brindar una educación que atienda las necesidades educativas de los estudiantes y las demandas de desarrollo de la población local (CEM Paíta 2009: 24-25).

⁵⁴ Entrevista a un regidor de la Municipalidad de Morropón (miembro del equipo de elaboración del PEL; 13 de mayo del 2010).

⁵⁵ El director de la entidad descentralizada del Ministerio de Educación en Paíta señaló que esta municipalidad destinaba 70.000 soles anuales a la red para pago al personal, realización de olimpiadas escolares, entrega de útiles y mobiliario, construcción de aulas, cercos y lozas y capacitación a maestros (entrevista al director de la UGEL de Paíta; 6 de mayo de 2010).

⁵⁶ Entrevista al director de la UGEL Paíta (6 de mayo de 2010).

⁵⁷ Entrevista al director de Gestión Institucional de la UGEL Morropón (17 de mayo de 2010).

conjunto de oportunidades que les ofrecen sus entornos para ganar legitimidad social y fortalecerse como políticos. No obstante, ninguno de los dos alcaldes logró ser reelegido, por lo que las preferencias electorales podrían seguir una lógica distinta, sin relación aparente con las capacidades individuales de gestión. Es significativo además que las burocracias técnicas de cada municipalidad entiendan la política como una restricción para el desarrollo planificado, coherente y eficiente de la gestión, llegando incluso a cuestionar los alcances de políticas como el presupuesto participativo.

Las repercusiones de la gestión municipal en la gestión educativa se hacen evidentes al observar los modos en que se relaciona el Estado (como gobierno municipal) con la población (como municipio), estableciendo en el marco de la descentralización política una relación de verticalidad con marcadas diferencias (que incluyen desde el tutelaje hasta la apertura al diálogo), pero que difícilmente pueden concebirse o plantearse en términos de una horizontalidad efectiva entre instituciones estatales e instituciones de tipo comunitario o social. Y en el marco de esta verticalidad, la participación termina siendo un recurso para la legitimación gubernamental más que un proceso de aprendizaje interinstitucional.

Es importante por ello profundizar en tipologías como las efectuadas por Arregui y Valdivia (2009), que permitan una primera aproximación a los entornos organizacionales y a las lógicas municipales de gobierno, para a partir de allí establecer estudios comparados de casos diferenciados. Los casos analizados en este documento evidencian la realización efectiva de un conjunto de actividades en educación, principalmente dirigidas a la infancia. Pero la educación no constituye una prioridad de la gestión municipal, como se constata en su baja asignación y ejecución presupuestal frente al resto de funciones asignadas; aunque cabe destacar que Morropón destinó proporcionalmente más presupuesto en la función educación que Paita y que ese distrito llegó a ejecutar el 100% del monto destinado. Pero, la drástica caída en los desempeños escolares en apenas un año evidencia que la eficacia presupuestal no se expresa necesariamente en una mejora de la calidad educativa.

El análisis revela también que las burocracias municipales afrontan dificultades para operar con burocracias paralelas, lo que exige un nivel de coordinación y articulación que excede a sus capacidades, como queda evidenciado en los resultados de las dos iniciativas de gestión educativa estudiadas: el plan piloto de municipalización en Paita y el proyecto de inversión pública en Morropón. En el primer caso, la voluntad explícita del secretario técnico era dirigir y ocupar una posición de poder cercana al alcalde, subordinando el logro de la municipalización a los objetivos de su propia agenda, por lo que no sería extraño que, ante la cancelación del plan piloto, haya encontrado otro espacio para rotar y mantenerse en el gobierno. En el segundo caso, se estableció un equipo de técnicos que podían aprovechar la experiencia de la cooperación internacional para formar personal que acompañara el proceso, pero esta oportunidad terminó viéndose aislada por las tensiones existentes entre los funcionarios regionales y locales, lo que al final repercutió en la no sostenibilidad del equipo técnico original y quizás incluso en la del proceso abierto por el proyecto cuando culmine su ejecución.

Estas experiencias muestran lo complejo y problemático que puede resultar asumir la gestión educativa localmente, en forma particular desde el accionar de las municipalidades. La presencia de lógicas superpuestas y burocracias híbridas⁵⁸ y la politización inherente a cualquier modelo de gestión, atraviesan, condicionan y restringen la coherencia y sostenibilidad de intervenciones

⁵⁸ En el sentido de que no corresponden totalmente a una configuración burocrática de “tipo ideal”, sino que están definidas por la yuxtaposición de modelos de administración y de gestión que no terminan de concretarse en un servicio civil profesionalizado.

municipales pertinentes en educación⁵⁹. Habría que preguntar qué pueden hacer efectivamente las municipalidades para mejorar la educación en sus localidades, qué capacidades y recursos requieren, qué lugar ocupa lo avanzado por gestiones anteriores para las nuevas gestiones y cuáles son las condiciones mínimas para sostener políticas e iniciativas que tengan resultados efectivos en la mejora de los aprendizajes de los estudiantes.

En esta perspectiva, una tarea pendiente y urgente sería identificar y fortalecer a aquellas municipalidades que garanticen la sostenibilidad de proyectos de gestión educativa. Convendría tener en cuenta, además, que la participación no es espontánea, requiere incidencia política y condiciones de gobierno que aseguren una adecuada priorización de proyectos de desarrollo de mediano y largo alcance (Remy 2011). Esto implica descentralizar el poder decisorio del Ministerio de Economía y Finanzas, permitiendo una mayor autonomía financiera a los gobiernos subnacionales, así como posibilitando una articulación intergubernamental e intersectorial más efectiva.

Y aunque los casos presentados aquí no pretenden ser generalizables para el conjunto heterogéneo de municipalidades existentes en el Perú, nos han servido para sondear qué hacen las municipalidades, qué gestión efectivamente realizan y cómo conciben y ejecutan la educación dentro de sus prioridades, desde un enfoque que analiza las dimensiones institucionales, organizacionales y políticas de la descentralización y que buscó indagar qué ocurre con la gestión educativa local. En base a este conocimiento podemos sugerir qué tipo de experiencias locales pueden ser integradas a los procesos macro y meso de construcción de una institucionalidad descentralizada y democrática. En Piura, por ejemplo, casos como los de la Municipalidad Distrital de La Matanza⁶⁰, nos permiten renovar la mirada sobre lo que las municipalidades pueden lograr al asumir la gestión local de la educación bajo condiciones adecuadas a sus posibilidades de gobierno.

En La Matanza encontramos que los desafíos que la globalización impone al desarrollo local son asumidos por los funcionarios y la autoridad municipal desde una diversidad de enfoques y estrategias, con una gestión municipal que busca por un lado incrementar la productividad local e invertir en el desarrollo de capacidades, mientras por el otro lado intenta alinearse eficazmente a las políticas de Estado. En la medida en que, en este caso, la gestión municipal es entendida de manera integral (en el marco de relaciones intergubernamentales e intersectoriales), la educación se promueve desde “alianzas estratégicas” que buscan articular a las instancias descentralizadas de la gestión regional y local con organizaciones y entidades públicas y privadas, siendo particularmente relevante la inserción activa de la municipalidad en proyectos inter y multisectoriales de escala regional.

En suma, y considerando los desafíos que para las institucionalidades estatales suponen los nuevos paradigmas de gobierno y de apertura a la diversidad cultural, construir condiciones adecuadas para el manejo de la gestión municipal es una oportunidad de cambios positivos en la educación, en la medida en que se pueda establecer una agenda de investigación en torno a tres ejes: desarrollo y fortalecimiento de capacidades institucionales (liderazgo político, administración profesional y gestión legítima); identificación de puntos estratégicos de articulación entre Estado y sociedad (verticalmente, a través de relaciones intergubernamentales; horizontalmente, a través de relaciones intersectoriales); y validación de experiencias relevantes, desde el levantamiento y sistematización de bases de datos e informes de investigación que conduzcan a gestionar sistemas de conocimiento que permitan dar cuenta de las heterogeneidades municipales y de sus posibilidades reales para localizar la política revalorando la diversidad.

⁵⁹ En el caso de la Municipalidad Distrital de Las Lomas, también ubicada en la Región Piura, un interesante modelo de gestión educativa empezaba a construirse desde la gestión municipal, pero la experiencia no fue continuada, como se ha dicho, debido al cambio de gobierno local.

⁶⁰ Cuya experiencia tuvimos oportunidad de profundizar en el marco de otra investigación (Muñoz *et al.* 2013).

Bibliografía

- Adler Lomnitz, L. (2008). *Lo formal y lo informal en las sociedades contemporáneas*. Santiago de Chile: Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.
- Arregui, P. y Valdivia, N. (2009). *Estudio sobre gobiernos subnacionales y gestión educativa*. Informe final. Lima: Grade.
- Balarin, M. (2005). *Radical Discontinuity. A Study of the Role of Education in the Peruvian State and of the Institutions and Cultures of Policy Making in Education*. Tesis de doctorado. University of Bath.
- Casassus, J. (2005). La gestión educativa en América Latina. Problemas y paradigmas. En Cuenca, Ricardo; Gonzáles, Estela y Muñoz, Fanni (eds.) *La democratización de la gestión educativa* (pp. 97-125). Lima: Proeduca-GTZ.
- Chirinos, L. (2012). *Estado de las políticas de descentralización educativa*. Documento de trabajo. Lima: Usaid / SUMA.
- Ciudadanos al día (2004). Eficiencia en la recaudación municipal: El caso de los SATs. *Informe CAD*, N° 35.
- Cotler, J. et al. (2009). *Poder y cambio en las regiones*. Documento de trabajo N° 154. Lima: IEP / PNUD.
- Crozier, M. y Friedberg, E. (1990). *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*. México: Alianza Editorial Mexicana.
- Cuánto (2011). Mercado laboral y trabajadores públicos. *Boletín CAD. Ciudadanos al día*, N° 1.
- Defensoría del Pueblo (2009). *Primera supervisión del "Plan de municipalización de la gestión educativa": aportes para su implementación*. Informe N° 148. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Di Gropello, E. (2004). *La descentralización de la educación y las relaciones de rendición de cuentas en los países latinoamericanos*. Washington: Preal.
- Díaz, H.; Valdivia, N. y Lajo, R. (2006). *El rol de los niveles intermedios en el gobierno de las escuelas: su incidencia en el logro de la equidad*. Informe de investigación. Lima: Grade.
- Echebarría, Koldo (2006). Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: configuraciones y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, N° 34.
- Gargurevich, J. L. (2010). *Innovaciones educativas + prácticas de gobernanza + modelo de gestión en el distrito de Cuñumbuqui = Una experiencia de descentralización local de la educación*. Tesis de maestría. UAB.
- González, N.; Eguren, M. y De Belaunde, C. (2010). El Estado y la burocracia de los organismos intermedios del sector educación: un acercamiento desde los funcionarios. En *El Estado de la educación. Estudios sobre políticas, programas y burocracias del sector* (pp. 163-211). Lima: IEP.
- Harvey, D. (2009). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Ediciones Akal.
- Huber, L. (2008). La representación indígena en municipalidades peruanas. Tres estudios de caso. En Grompone, R. et al., *Ejercicio de gobierno local en los ámbitos rurales: presupuesto, desarrollo e identidad* (pp. 175-265). Lima: IEP.
- IEP (2013). Diez años de descentralización en el Perú. *Revista Argumentos*, N° 7-2. <http://www.revistargumentos.org.pe/edicion_n_2_mayo_2013.html>.
- Iguíniz, M. (2008). *Descentralización del sistema educativo*. Lima: Tarea.
- INEI (2007). *XI Censo de población y VI de vivienda*. Lima: INEI.
- INEI (2011). *Piura. Compendio estadístico 2011*. Piura: ODEI.
- Klarén, P. (1970). *Formación de las haciendas azucareras y orígenes del APR4*. Lima: IEP.

- Lora, E. (ed.) (2007). *El Estado de las reformas del Estado en América Latina*. BM-BID / Mayol Ediciones.
- Mintzberg, H. (1984). *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel.
- Molina, R. (2010). *Experiencias de reforma institucional en gobiernos regionales. Estudio de casos*. Lima: Prodescentralización-Usaid / Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.
- Muñoz, F.; Cuenca, R. y Andrade, P. (2007). *Descentralización de la educación y municipalidades. Una mirada a lo actuado*. Lima: Foro Educativo.
- Muñoz, F. y Flores, M. (2007). Notas para el estudio de la movilidad social y estratificación en el Perú: el caso de los funcionarios públicos del sector educación. En: Plaza, O. (coord.), *Clases sociales en el Perú. Visiones y trayectorias* (pp. 229- 256). Lima: PUCP-Cisepa.
- Muñoz, F.; Neyra, C. y Vargas, J. (2013). *La gestión educativa municipal del distrito de La Matanza en Piura. Municipalidades apostando por la educación*. Lima: CNE / PUCP.
<<http://www.cne.gob.pe/images/stories/cne-publicaciones/CasoLaMatanza.pdf>>.
- Muñoz, P. (2005). *El diseño institucional municipal 1980-2004 y sus implicancias para las zonas rurales*. Lima: SER.
- North, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE.
- Nugent, G. (2010). *El orden tutelar. Sobre las formas de autoridad en América Latina*. Lima: Desco / Clasco.
- Peters, Guy (1999). *La política de la burocracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Powell, W. W. y Dimaggio P. J. (comps.) (2001). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: FCE.
- Prats, J. (2005). *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Prodescentralización-Usaid (2010). *Proceso de descentralización 2009. Balance y agenda crítica*. Usaid.
- Prodescentralización-Usaid (2011). *Proceso de descentralización. Balance y agenda a julio de 2011*. Usaid.
- Remy, M. I. (2011). *Participación ciudadana y gobiernos descentralizados*. Cuadernos Descentralistas N° 28. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.
- Renamu (2009). *Estadísticas municipales*. Lima: INEI.
- Ríos Morales, N. (ed.) (2008). *Cuadernos para la gestión municipal*. Lima: IEP / FIP.
- Sander, B. (1996). *Gestión educativa en América Latina. Construcción y reconstrucción del conocimiento*. Buenos Aires: Troquel.
- Sanz, Pilar; Muñoz, Fanni y Canchaya, Claudia (2010). *Indicadores educativos por departamento: Piura*. Lima: ACDI.
- Stake, E. (1998). *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Morata.
- Trelles, C. (2009). *Razones burocráticas. ¿Cómo hacer eficiente al servidor público peruano?* Lima: PUCP-Escuela de Gobierno y Políticas Públicas.
- Valdivia, N. (2010). *La descentralización educativa en Piura. La experiencia de la municipalización de la educación en Paita*. Lima: Foro Educativo.
- Vargas, J. (2010). En los intersticios de la política de descentralización. Direcciones regionales de educación y proyectos educativos regionales en Ayacucho y Huancavelica. En Tanaka, M. (ed.), *El Estado, viejo desconocido. Visiones del Estado en el Perú* (pp. 301-351). Lima: IEP.
- Vásquez, T. y Oliart, P. (2007). *La descentralización educativa 1996-2001*. Lima: IEP.
- Weber, M. (2008 [1922]). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. México: FCE.
- Zuñanic, L. y Iacoviello, M. (2005). *El rol de la burocracia en el proceso de elaboración de políticas en América Latina*. Washington: BID. Mimeo.
- Zuñanic, L. y Iacoviello, M. (2010). La burocracia en América Latina. *ICAP, Revista Centroamericana de Administración Pública*, N° 9-41 (pp. 58-59).

Normas legales y documentos de gestión

- CEM Paita (2009). *Proyecto Educativo Local 2010-2015. Educación con calidad y participativa*.
- Congreso de la República (2002). *Ley de Bases de la Descentralización. Ley N° 27783*.
- Congreso de la República (2003a). *Ley Orgánica de Municipalidades. Ley N° 27972*.
- Congreso de la República (2003b). *Ley General de Educación. Ley N° 28044*.
- Gobierno Regional de Piura (2010a). *Plan de Desarrollo Regional Concertado 2007-2011*.
- Gobierno Regional de Piura (2010b). *Expediente técnico del PIP Morropón: "Mejoramiento de los logros básicos de aprendizaje de los niños y niñas de los seis primeros ciclos de la educación básica regular en el distrito de Morropón"*.
- Minedu-Unidad de Medición de la Calidad Educativa (2011). *Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes*. Lima: Ministerio de Educación.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2010, 2011, 2012). *Portal de Transparencia Económica. Seguimiento de la ejecución presupuestal*.
<http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=424&Itemid=100931&lang=es>.
- Ministerio de Trabajo (2009). *Programa de estadísticas y estudios laborales*.
- Municipalidad Distrital de Morropón (2006). *Plan de ordenamiento territorial 2006-2016*.
- Municipalidad Distrital de Morropón (2009). *Plan estratégico de desarrollo 2010-2018*.
- Municipalidad Provincial de Paita (2009). *Manual de organización y funciones de la Gerencia de Desarrollo Social*. Libro XIV.
- Municipalidad Provincial de Paita (2010). *Plan de desarrollo urbano*.
- Municipalidad Provincial de Paita (s. f.). *Plan estratégico de desarrollo de la provincia de Paita 2004-2012*.
- SIAF (2010, 2011). *Transparencia económica* (consulta junio 2013).
<<http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>>.

Siglas usadas

APRA	Alianza Popular Revolucionaria Americana
CEM	Consejo Educativo Municipal
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
Minedu	Ministerio de Educación
PEA	Población económicamente activa
PEL	Proyecto educativo local
PIP	Proyecto de inversión pública
PromeB	Programa de Mejoramiento de la Educación Básica
PUCP	Pontificia Universidad Católica del Perú
Renamu	Registro Nacional de Municipalidades
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
UGEL	Unidad de Gestión Educativa Local
Usaid	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

Sobre la Autora

Fanni Muñoz

Pontificia Universidad Católica del Perú

Correo electrónico: famunoz@pucp.edu.pe

Doctora en Historia por El Colegio de México y licenciada en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Profesora principal del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, donde actualmente se desempeña como directora de la Maestría en Estudios de Género. Sus áreas de docencia e investigación son: políticas educativas, descentralización y gestión educativa, género y educación y estudios en el campo de la historia social y cultural.

archivos analíticos de políticas educativas

Volumen 21 Número 91

23 de diciembre 2013

ISSN 1068-2341



Los/as lectores/as pueden copiar, mostrar, y distribuir este artículo, siempre y cuando se de crédito y atribución al autor/es y a Archivos Analíticos de Políticas Educativas, se distribuya con propósitos no-comerciales, no se altere o transforme el trabajo original. Más detalles de la licencia de Creative Commons se encuentran en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0> Cualquier otro uso debe ser aprobado en conjunto por el autor/es, o AAPE/EPAA. AAPE/EPAA es publicada por el *Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University*. Los artículos que aparecen en AAPE son indexados en CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (España), [Directory of Open Access Journals](http://www.dialnet.es), EBSCO Education Research Complete, , ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), QUALIS A2 (Brasil), SCImago Journal Rank; SCOPUS, Socolar (China)

Contribuya con comentarios y sugerencias en <http://epaa.info/wordpress/>. Por errores y sugerencias contacte a Fischman@asu.edu.

Síguenos en EPAA's Facebook comunidad at <https://www.facebook.com/EPAAAPE> y en **Twitter feed** @epaa_aape.

archivos analíticos de políticas educativas
consejo editorial

Editor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editores. Asociados **Alejandro Canales** (UNAM) y **Jesús Romero Morante** (Universidad de Cantabria)

Armando Alcántara Santuario Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM México

Claudio Almonacid Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, Chile

Pilar Arnaiz Sánchez Universidad de Murcia, España

Xavier Besalú Costa Universitat de Girona, España

Jose Joaquin Brunner Universidad Diego Portales, Chile

Damián Canales Sánchez Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México

María Caridad García Universidad Católica del Norte, Chile

Raimundo Cuesta Fernández IES Fray Luis de León, España

Marco Antonio Delgado Fuentes Universidad Iberoamericana, México

Inés Dussel FLACSO, Argentina

Rafael Feito Alonso Universidad Complutense de Madrid, España

Pedro Flores Crespo Universidad Iberoamericana, México

Verónica García Martínez Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, México

Francisco F. García Pérez Universidad de Sevilla, España

Edna Luna Serrano Universidad Autónoma de Baja California, México

Alma Maldonado Departamento de Investigaciones Educativas, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados, México

Alejandro Márquez Jiménez Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM México

José Felipe Martínez Fernández University of California Los Angeles, USA

Fanni Muñoz Pontificia Universidad Católica de Perú

Imanol Ordorika Instituto de Investigaciones Economicas – UNAM, México

Maria Cristina Parra Sandoval Universidad de Zulia, Venezuela

Miguel A. Pereyra Universidad de Granada, España

Monica Pini Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Paula Razquin UNESCO, Francia

Ignacio Rivas Flores Universidad de Málaga, España

Daniel Schugurensky Arizona State University

Orlando Pulido Chaves Universidad Pedagógica Nacional, Colombia

José Gregorio Rodríguez Universidad Nacional de Colombia

Miriam Rodríguez Vargas Universidad Autónoma de Tamaulipas, México

Mario Rueda Beltrán Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM México

José Luis San Fabián Maroto Universidad de Oviedo, España

Yengny Marisol Silva Laya Universidad Iberoamericana, México

Aida Terrón Bañuelos Universidad de Oviedo, España

Jurjo Torres Santomé Universidad de la Coruña, España

Antoni Verger Planells University of Amsterdam, Holanda

Mario Yapu Universidad Para la Investigación Estratégica, Bolivia

education policy analysis archives
editorial board

Editor **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Rick Mintrop, (University of California, Berkeley) **Jeanne M. Powers** (Arizona State University)

Jessica Allen University of Colorado, Boulder

Gary Anderson New York University

Michael W. Apple University of Wisconsin,
Madison

Angela Arzubiaga Arizona State University

David C. Berliner Arizona State University

Robert Bickel Marshall University

Henry Braun Boston College

Eric Camburn University of Wisconsin, Madison

Wendy C. Chi* University of Colorado, Boulder

Casey Cobb University of Connecticut

Arnold Danzig Arizona State University

Antonia Darder University of Illinois, Urbana-
Champaign

Linda Darling-Hammond Stanford University

Chad d'Entremont Strategies for Children

John Diamond Harvard University

Tara Donahue Learning Point Associates

Sherman Dorn University of South Florida

Christopher Joseph Frey Bowling Green State
University

Melissa Lynn Freeman* Adams State College

Amy Garrett Dikkers University of Minnesota

Gene V Glass Arizona State University

Ronald Glass University of California, Santa Cruz

Harvey Goldstein Bristol University

Jacob P. K. Gross Indiana University

Eric M. Haas WestEd

Kimberly Joy Howard* University of Southern
California

Aimee Howley Ohio University

Craig Howley Ohio University

Steve Klees University of Maryland

Jackyung Lee SUNY Buffalo

Christopher Lubienski University of Illinois,
Urbana-Champaign

Sarah Lubienski University of Illinois, Urbana-
Champaign

Samuel R. Lucas University of California,
Berkeley

Maria Martinez-Coslo University of Texas,
Arlington

William Mathis University of Colorado, Boulder

Tristan McCowan Institute of Education,
London

Heinrich Mintrop University of California,
Berkeley

Michele S. Moses University of Colorado, Boulder

Julianne Moss University of Melbourne

Sharon Nichols University of Texas, San Antonio

Noga O'Connor University of Iowa

João Paraskveva University of Massachusetts,
Dartmouth

Laurence Parker University of Illinois, Urbana-
Champaign

Susan L. Robertson Bristol University

John Rogers University of California, Los Angeles

A. G. Rud Purdue University

Felicia C. Sanders The Pennsylvania State
University

Janelle Scott University of California, Berkeley

Kimberly Scott Arizona State University

Dorothy Shipps Baruch College/CUNY

Maria Teresa Tatto Michigan State University

Larisa Warhol University of Connecticut

Cally Waite Social Science Research Council

John Weathers University of Colorado, Colorado
Springs

Kevin Welner University of Colorado, Boulder

Ed Wiley University of Colorado, Boulder

Terrence G. Wiley Arizona State University

John Willinsky Stanford University

Kyo Yamashiro University of California, Los
Angeles

* Members of the New Scholars Board

arquivos analíticos de políticas educativas
conselho editorial

Editor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editores Associados: **Rosa Maria Bueno Fisher** e **Luis A. Gandin**
(Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

Dalila Andrade de Oliveira Universidade
Federal de Minas Gerais, Brasil

Paulo Carrano Universidade Federal
Fluminense, Brasil

Alicia Maria Catalano de Bonamino
Pontifícia Universidade Católica-Rio, Brasil

Fabiana de Amorim Marcello Universidade
Luterana do Brasil, Canoas, Brasil

Alexandre Fernandez Vaz Universidade
Federal de Santa Catarina, Brasil

Gaudêncio Frigotto Universidade do Estado
do Rio de Janeiro, Brasil

Alfredo M Gomes Universidade Federal de
Pernambuco, Brasil

Petronilha Beatriz Gonçalves e Silva
Universidade Federal de São Carlos, Brasil

Nadja Herman Pontifícia Universidade
Católica –Rio Grande do Sul, Brasil

José Machado Pais Instituto de Ciências
Sociais da Universidade de Lisboa, Portugal

Wenceslao Machado de Oliveira Jr.
Universidade Estadual de Campinas, Brasil

Jefferson Mainardes Universidade Estadual de
Ponta Grossa, Brasil

Luciano Mendes de Faria Filho
Universidade Federal de Minas Gerais,
Brasil

Lia Raquel Moreira Oliveira Universidade do
Minho, Portugal

Belmira Oliveira Bueno Universidade de São
Paulo, Brasil

António Teodoro Universidade Lusófona,
Portugal

Pia L. Wong California State University
Sacramento, U.S.A

Sandra Regina Sales Universidade Federal
Rural do Rio de Janeiro, Brasil

Elba Siqueira Sá Barreto Fundação Carlos
Chagas, Brasil

Manuela Terrasêca Universidade do Porto,
Portugal

Robert Verhine Universidade Federal da
Bahia, Brasil

Antônio A. S. Zuin Universidade Federal de
São Carlos, Brasil